

УДК 56.050.9(2) 2534.72

Н.И.СКЛЯРУК

Харьковская государственная академия городского хозяйства

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МАЛОГО ГОРОДА

Обосновывается необходимость внедрения современных методов планирования социально-экономическим развитием малых городов. Отмечены основные этапы формирования стратегического плана развития малого города.

Проблемы планирования развития городов стояли перед местными органами власти постоянно, однако решались они в основном способом бюджетного планирования. В настоящей статье обосновывается необходимость внедрения новых методов планирования развития малого города, а именно стратегического планирования, что сегодня особенно важно для практической реализации государственной программы экономического возрождения малых городов Украины.

Для раскрытия поставленной проблемы проанализирован имеющийся отечественный опыт планирования, изучены новые подходы к планированию экономического развития городов России [2] и отдельных стран зарубежья [4].

Основная черта нового качества планирования состоит в отказе от директивных методов и переходе к планированию, основанному на партнерских отношениях органов городского управления с различными субъектами хозяйствования, расположенными на их территории, а также вовлечении в эти процессы широких масс населения. Переход к современному качеству планового регулирования развитием города означает изменение сущности планирования, что связано со следующими обстоятельствами:

1. Изменяются философия, принципы и цели развития городов. Если раньше при проектировании городов преобладал принцип «производство ради производства», то в современных условиях все большую значимость приобретают гуманистические принципы, рассматривающие город как среду обитания человека, место предпринимательской деятельности и ставящие целями развития города устойчивое развитие, создание благоприятной среды жизнедеятельности, в том числе предпринимательской среды.

2. Изменение задач городского управления. Если раньше местные органы власти отвечали преимущественно за решение основных производственных задач, возложенных на город, то теперь на местный уровень перенесено решение задач обеспечения социальных стандартов качества жизни населения, экологических нормативов, смягчения

последствий падения производства и сокращения занятости, поддержания новых видов деятельности. Местная власть становится главным лицом, ответственным за социально-экономическое развитие города, включая его благоустройство, безопасность и социальную защиту горожан.

3. Возрастает конкуренция между отдельными городами, что усиливает значимость использования стратегического управления развитием города.

В настоящее время вопросы организации системы планирования социально-экономического развития территорий имеют дискуссионный характер. Новые экономические условия поставили исследователей и практиков перед необходимостью поиска адекватных форм, методов и инструментов городского управления, в частности путем переноса методов и технологий стратегического планирования, хорошо зарекомендовавших себя на уровне предприятий, на муниципальный уровень. Следует отметить, что стратегическое управление на уровне институциональных единиц – предприятий – в странах Западной Европы и США уже более тридцати лет, а стратегическое управление на уровне муниципальных образований недавно получило широкое распространение практически во многих индустриально развитых странах. Многие города мира, а также такие российские города, как Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Волгоград, Ижевск, Новосибирск, Тольятти, Иркутск, Омск, Череповец, Ярославль и др. применяют методы и технологии стратегического планирования.

Вместе с тем мы считаем, что отождествлять управление предприятием и городом будет некорректно и прежде всего из-за различных целей функционирования этих объектов. Кроме того, город является сложной социально-экономической территориальной системой и применение моделей проектного управления, способных обеспечить выполнение всех задач, стоящих перед муниципальным образованием и учитывающих все направления его деятельности, затруднительно. Поэтому, на наш взгляд, методы и технологии стратегического планирования, использующиеся на уровне предприятий, требуют определенной адаптации к практике современного городского управления.

Процедура стратегического планирования не допускает единообразного подхода, поскольку разные города отличаются друг от друга по уровню экономической активности, географическим характеристикам и природным ресурсам, экономическим условиям, социальной организации жизнедеятельности населения, политическим условиям и эффективности деятельности органов местной власти. Каждый город, сталкиваясь со своими собственными проблемами, решает их по-

своему. Однако общие подходы и способы решения оказываются схожими между собой. Главный вопрос, на который отвечает стратегический план развития города, – это то, как выйти из кризиса, повысить уровень благосостояния жителей, заложить прочные основы для его дальнейшего повышения в будущем. Центральным моментом всех преобразований в городе должно быть создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека, уровень и качество его жизни.

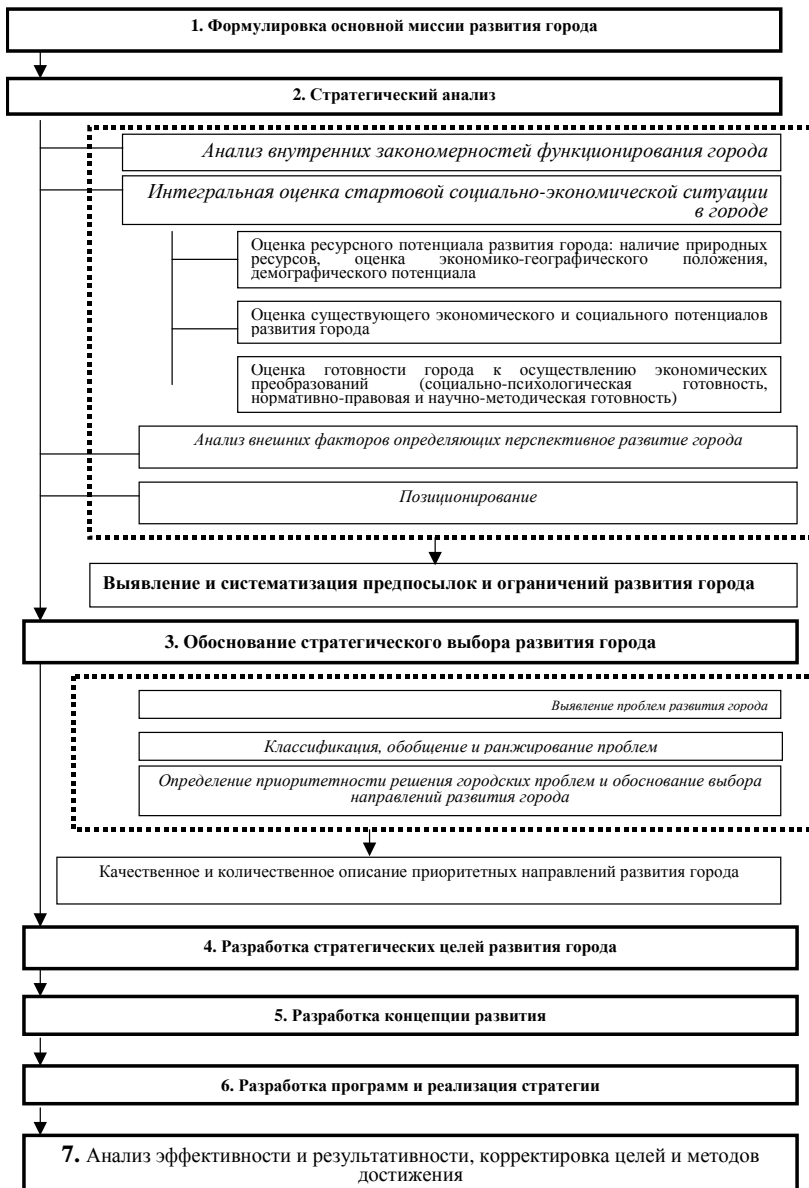
Безусловно, структура стратегического плана развития города как документа не может быть унифицирована и должна быть конкретизирована применительно к конкретному городу. Учитывая результаты теоретических исследований [1], а также опыт разработки прогнозно-аналитических материалов по плановому регулированию развития западноевропейских и российских городов [3], можно предложить следующую принципиальную схему планирования развития города (рисунок).

На начальном этапе разработки стратегического плана целесообразно сформулировать миссию города, отразив в ней главную цель его развития.

Стратегический анализ представляет собой этап предплановых исследований. При этом предполагается не только информационное наполнение процедуры стратегического планирования, а реалистический анализ условий и ресурсов развития города. В целом данный этап позволяет оценить сильные и слабые стороны развития города и определить: проблемы, с которыми сталкивается экономика города; конкурентные преимущества города; препятствия на пути к достижению целей и задач экономического развития; региональный, общенациональный и международный контексты и их влияние на местную экономику; местные ресурсы, пригодные для использования в осуществлении плана развития.

Стратегический выбор – это узловая проблема разработки стратегического плана, в результате чего обосновываются приоритеты и траектории перспективного социально-экономического развития города. Стратегический выбор города является определением функций, которые он будет выполнять в перспективе, основных приоритетов и целевых ориентиров развития его социальной и экономической сферы, градостроительства, управления.

Результатом процесса целеполагания являются четко сформулированные цели социально-экономического развития по каждому выбранному приоритетному направлению деятельности города. На этом этапе планирования главная цель развития города (миссия) трансформируется в более конкретные цели, имеющие подробные количествен-



Алгоритм стратегического планирования развития города

ные ориентиры и соответствующие критерии, с помощью которых можно контролировать социально-экономическое развитие города.

Концепцию социально-экономического развития города необходимо рассматривать как один из важнейших документов стратегического характера, необходимых для реализации функций города. Разработка этой концепции позволяет сделать окончательные выводы о целях, факторах и механизмах развития города, а также о методах управления им. На основе разработанной и принятой всем городским сообществом концепции разрабатывается целевая комплексная программа социально-экономического развития города. Только преобразование долгосрочных целей в конкретные промежуточные задачи и разбивка стратегии действий на четкие программы могут создать предпосылки для получения практических результатов. Разработанные программы должны представлять собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс конкретных мероприятий, направленных на решение определенной проблемы, достижение одной из поставленных целей и содержать четко выраженные конечные результаты в виде набора программных показателей. Нужно обязательно указать последовательность выполнения разработанных программ. Ведь практически невозможно в один момент реализовать все намеченное из-за технологических и ресурсных ограничений, поэтому обоснование технологии социально-экономического реформирования и развития города следует считать неотъемлемым и важным этапом работ, связанных с реализацией стратегии развития. Заключительный этап разработки стратегического плана города – анализ эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения. Стратегическое планирование развития города предполагает не только разработку программы действий, но и проведение мониторинга его социально-экономического состояния. Мониторинг и оценка деятельности помогают удостовериться в том, что проекты эффективны и их реализация идет нормальным темпом, а также установить, есть ли необходимость в корректировке.

Следует отметить, что формирование стратегического плана развития малых городов имеет свои специфические черты, к которым, на наш взгляд, следует отнести следующие:

1. Усеченность стратегического плана и процедуры его формирования, а также его большая конкретность. Это связано с тем, что малые города не являются такими большими и сложными социально-экономическими системами, какими являются большие и средние города, поэтому количество элементов и взаимосвязей между ними не может быть даже количественно таким же, не говоря уже о качествен-

ной стороне дела.

2. При разработке стратегического плана малого города больший упор необходимо делать на программный аспект планирования. Стратегический план развития малых городов должен иметь, с одной стороны, более конкретные и четкие целевые установки, с другой – ограниченность в ресурсах обеспечения плана вынуждает формировать последний как совокупность приоритетных целевых программ, объединенных в единую систему.

3. Наличие жестких финансовых ограничений. Этот аспект присутствует при разработке стратегического плана любого города, однако финансовые возможности крупных и средних городов более значительны, чем малых. В соответствии с этим очередность реализации программ, а также расходные статьи бюджета должны быть более четко оговорены и соотнесены с конкретными элементами (программами) стратегического плана.

4. Особое внимание в стратегическом плане должно уделяться социальным аспектам, прежде всего проблеме занятости населения. Крупные городские поселения имеют достаточно диверсифицированную структуру экономики, а следовательно, и рабочих мест. Поэтому возможности трудоустройства, повышения квалификации и переквалификации здесь также имеют высокую вероятность. Ситуация в малых городах имеет более жесткий характер в силу большой зависимости занятости населения от эффективности функционирования одного или нескольких предприятий.

5. Особенностью формирования стратегических планов малых городов является их более сильная зависимость от государственных программ, стратегических планов регионов, где они расположены. Прежде всего это относится к инвестиционным ресурсам, поскольку размещение новых производств во многом (и законодательно, и экономически) зависит от руководителей региона, хотя в значительно меньшей степени, чем в условиях директивной экономики.

1. Ансофф И. Стратегическое управление. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.

2. Гапоненко Л.Л., Алисов А.Н., Мельников С.Б., Николаев В.А., Гришин В.В. Управление социально-экономическим развитием города: современные подходы и технологии. – М.: «МДС», 1999.

3. Жихаревич Б.С. Современная экономическая политика городских и региональных властей. – СПб: ИСЭП РАН, 1995.

4. Социально ориентированное местное управление: опыт городов Германии для России / Под ред. Гринчеля Б.М., Костылевой Н.М. – СПб.: Наука, 1999. – 388 с.

Получено 18.02.2003